



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

**GIOVANNI TARLI BARBIERI**

**NECESSARIA ED AUSPICABILE RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL CONTENZIOSO  
ELETTORALE PREPARATORIO RIFERITO ALLE ELEZIONI POLITICHE  
A SEGUITO DELLA SENT. 48/2021 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

28 LUGLIO 2021

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Giovanni Tarli Barbieri

**La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della [sent. 48/2021](#) della Corte costituzionale\* \*\***

**ABSTRACT:** *“The paper examines the decision no. 48 of 2021 of the Constitutional Court, as a fundamental piece in a jurisprudential path in the matter of litigation relating to national elections, historically characterized by a conspicuous weakness of judicial protection.*

*The ruling partially resolves the ‘black hole’ of the absence of judicial protection on disputes concerning the preparatory electoral procedure relating to the elections to the Chamber and the Senate. However, the Constitutional Court does not renounce to urge the Chambers to follow up on its decision by outlining “an ad hoc procedure, which ensures timely pre-electoral justice”.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il lungo cammino giurisprudenziale alla base della [sent. n. 48/2021](#). – 3. *Segue*: la giurisprudenza della Corte costituzionale prima del 2021. – 4. Le novità introdotte dalla [sent. n. 48/2021](#). – 5. Il “seguito” della [sent. n. 48/2021](#). – 6. Dopo la [sent. n. 48/2021](#): ripensare l’art. 66 Cost.? – 7. Gli altri (rilevanti) motivi di interesse della [sent. n. 48/2021](#): la disciplina della raccolta delle firme e le (discutibili) fattispecie di esenzione dall’obbligo delle sottoscrizioni.

1. *Premessa.*

La [sent. n. 48/2021](#) costituisce un tassello fondamentale in un percorso giurisprudenziale che ha visto la Corte costituzionale intervenire in una materia, quella del contenzioso relativo alle elezioni politiche nazionali, connotata storicamente da un vistoso *deficit* di tutela giurisdizionale, e perciò definita particolarmente problematica, essendo in «plateale controtendenza»<sup>1</sup> rispetto «alle linee direttrici dello sviluppo costituzionale degli ordinamenti dell’area europea (e non solo)»<sup>2</sup>, nonostante la sua rilevanza sul piano dell’esercizio del diritto di elettorato passivo.

In questo senso, essa appare assai rilevante perché contribuisce a risolvere parzialmente il “buco nero giurisdizionale”<sup>3</sup> dato dall’assenza di tutela giurisdizionale sulle controversie riguardanti il procedimento elettorale preparatorio relativo alle elezioni della Camera e del Senato.

Anticipando quanto si dirà successivamente (par. 5), un aspetto fondamentale di tale pronuncia è dato dal seguito parlamentare della stessa, laddove richiede alle Camere «un necessario intervento» per delineare «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva»<sup>4</sup>.

Si è parlato di un «“monito rinforzato”, un pressante invito al legislatore», una richiesta, espressa con «una nuova forma di sollecitazione alle Camere», «di intervenire su una zona franca, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva»<sup>5</sup>.

---

\* Pubblicazione effettuata ai sensi dell’art. 3, comma 14, del Regolamento della Rivista.

\*\* Il lavoro costituisce una rielaborazione dell’audizione svolta presso la Prima Commissione permanente del Senato il 27 maggio 2021.

<sup>1</sup> P. COSTANZO, *La verifica dei poteri. Un privilegio parlamentare sempre meno convincente*, in *Rass. parl.*, 3/2006, 783.

<sup>2</sup> Sul punto, per tutti, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna 2011; cfr. anche F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 5/1998, 2859 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Torino 2006, in particolare 1283-1284 e l’efficace sintesi contenuta in L. CIAURRO, *Parlamentari giudici di se stessi?* in R. D’Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna 2008, in particolare 300 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull’articolo 66 della Costituzione*, Roma 2012, 395 ss.

<sup>3</sup> L. CIAURRO, *Parlamentari giudici di se stessi?* cit., 307.

<sup>4</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.5.

<sup>5</sup> G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio: la Corte chiama, il Parlamento risponde. Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sulla sentenza n. 48 del 2021*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2021, 2.

Il punto è da sottolineare anche alla stregua di una prassi che ha visto gli «scarsi risultati dei moniti, che in effetti sono rimasti in gran parte inascoltati»<sup>6</sup>.

La “sordità” del legislatore rispetto ai moniti della Corte costituzionale appare una tendenza decisamente patologica non solo perché la pronuncia del giudice delle leggi «non è che un frammento di un processo e di una dinamica ordinamentale che prosegue in altre sedi», ma anche perché essa viola quella «necessaria cooperazione che deve governare i rapporti tra tutte le Istituzioni», quale «condizione fondamentale per un corretto funzionamento del sistema istituzionale e della forma di governo»<sup>7</sup>. Non solo, ma non rispondendo alle sollecitazioni della Corte, il Parlamento finisce per auto-emarginarsi sul terreno della forma di governo, in favore di altri organi o poteri, quali il Governo o, come spesso avviene nella prassi, lo stesso giudice delle leggi<sup>8</sup>, la cui “creatività” giurisprudenziale è decisamente cresciuta nel più recente periodo<sup>9</sup>.

Da questo punto di vista, l’iniziativa della prima Commissione permanente del Senato di avviare un ciclo di audizioni informali relative all’esame della sentenza in commento è senz’altro da apprezzare: essa infatti è in controtendenza con una prassi che ha visto le previsioni sul punto contenute nei regolamenti parlamentari (art. 108 reg. Camera; art. 139 reg. Senato), peraltro per alcuni profili non prive di contenuti discutibili<sup>10</sup>, assolutamente trascurate dalle Camere<sup>11</sup>, anche «per la difficoltà di conciliare la quantità e la complessità dei prodotti giurisprudenziali che andrebbero presi in esame con la ristrettezza dei tempi del lavoro parlamentare»<sup>12</sup>.

## 2. Il lungo cammino giurisprudenziale alla base della [sent. n. 48/2021](#).

La [sent. n. 48/2021](#) costituisce un punto di arrivo di un lungo itinerario giurisprudenziale iniziato fino dalla [sent. n. 93/1965](#) che dichiarò incostituzionali gli artt. 82, 83 del d.p.r. 570/1960 e, ex art. 27 della legge n. 87/1953, dell’art. 84 dello stesso decreto nonché dell’art. 2 della legge n. 328/1951, nella parte in cui radicavano la competenza dei Consigli comunali e provinciali in ordine al contenzioso elettorale, osservando, tra l’altro che «le norme impugnate, non offrendo né suggerendo garanzie per l’imparzialità del giudicante, contrastano con l’art. 108, comma secondo, della Costituzione; pertanto se ne deve dichiarare l’illegittimità costituzionale»<sup>13</sup>; e ciò in quanto «quei giudizi, abbiano ad oggetto l’eleggibilità dei singoli o le operazioni elettorali, toccano comunque

---

<sup>6</sup> G. CORAGGIO, *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2020*, 14.

<sup>7</sup> M. CARTABIA, *L’attività della Corte costituzionale nel 2019*, rispettivamente 6 e 7.

<sup>8</sup> G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio*, cit., 2-3.

<sup>9</sup> Non a caso, negli ultimi anni, si è affermato che il “pendolo” della natura della Corte sta oscillando verso il polo politico a scapito di quello giurisdizionale: da ultimo, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2021, 368.

<sup>10</sup> Si pensi al riferimento a risoluzioni con le quali si invitano il Governo a provvedere in conseguenza a pronunce della Corte, non alludendo a iniziative parlamentari sul punto: A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 2003, 430, il quale, peraltro, ritiene le previsioni contenute nei regolamenti parlamentari «utili [...] a rompere lo scollamento paradossale tra l’attività dei due organi costituzionali».

<sup>11</sup> Sul punto, in generale, A. RUGGERI, *Le attività “conseguenziali” nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano 1988; R. BIN, C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *“Effettività” e “seguito” delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli 2006, 215 ss.; N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, in Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 21*, Seminario 2010, Torino 2012, 109 ss.

<sup>12</sup> E. CHELI, F. DONATI, *La creazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2006. La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli 2010, 170.

<sup>13</sup> *Considerato in diritto*, n. 4. È da ricordare che in tale lontana pronuncia la Corte osservava causticamente che «nel quadro di tale situazione si spiega come i ripetuti incidenti di costituzionalità, sollevati negli ultimi anni dai consigli comunali, siano serviti molto spesso, più che a fini di giustizia, a ritardare la decisione delle controversie oltre i termini utili: frutto, anche questo, d’un sistema per cui le stesse persone sono giudici e parti in uno stesso giudizio». Su tale pronuncia, in particolare, U. POTOTSCHNIG, *Il giudice interessato non è indipendente*, in *Giur. cost.*, 1965, 1291 ss.; D. SORACE, *La scure della Corte costituzionale sulle giurisdizioni speciali amministrative*, in *Riv. dir. proc.*, 1968, 801 ss.

l'interesse personale degli stessi consiglieri che compongono il collegio: l'interesse di alcuni, se di costoro personalmente è contestata l'elezione; della maggioranza, se è in giuoco la sorte della lista di maggioranza; di tutti, se si denunciano irregolarità delle operazioni elettorali che possano compromettere l'intero risultato delle elezioni»<sup>14</sup>.

Anche con riferimento alle elezioni regionali, la giurisprudenza costituzionale, fino dalla [sent. n. 66/1964](#) si era attestata nel senso dell'assenza di norme o principi costituzionali da cui potesse ricavarsi l'attribuzione ai Consigli regionali (anche di Regioni a statuto speciale) del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, così da sottrarre tale materia alla sfera della giurisdizione<sup>15</sup>; pertanto ([sentt. nn. 115/1972](#); [113/1993](#)) le norme legislative e dei regolamenti interni dei Consigli, allorché alludono a un "giudizio definitivo" delle assemblee elettive regionali sulla verifica dei poteri e sulle contestazioni e i reclami elettorali, debbono essere intese «conformemente alla Costituzione, come riferite alla fase "amministrativa" del contenzioso elettorale, e non escludono la successiva eventuale fase giurisdizionale, non potendo le norme regionali disciplinare la giurisdizione né escluderla».

La citazione è tratta dalla [sent. n. 29/2003](#), la quale, negando l'estensibilità della verifica dei poteri ai Consigli regionali, ha ribadito che «sottrarre alla giurisdizione, per riservare esclusivamente alla assemblea degli eletti, della quale fanno parte soggetti portatori di interessi anche individuali coinvolti, il giudizio sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, significherebbe negare il "diritto al giudice", e ad un giudice indipendente e imparziale (cfr. [sentenza n. 93 del 1965](#)), sancito dalla Costituzione e garantito anche a livello internazionale dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 6)»; e ciò sul presupposto che tale diritto costituisce un "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale (cfr. [sentenza n. 18 del 1982](#)).

L'art. 66 Cost., «che affonda le sue radici nell'esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva», costituisce quindi una norma derogatoria che, in quanto tale, «non potrebbe estendersi al di là della specifica situazione regolata, e non è quindi invocabile per costruire un'anacronistica esenzione dei Consigli regionali dalla giurisdizione»<sup>16</sup>.

Anticipando quanto si dirà più oltre, da queste prime e non recenti pronunce si trovano elementi fondamentali che il giudice delle leggi riprende, in termini ancora più ampi ed espliciti, nella [sent. n. 48/2021](#).

---

<sup>14</sup> *Considerato in diritto*, n. 3. Come è noto, a seguito della sentenza, l'art. 2 della legge n. 1147/1966 attribuì la cognizione del contenzioso elettorale in questione a Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale, concepiti come parte degli istituendi (ma non ancora costituiti) Tribunali amministrativi regionali, ma anch'esso finì sotto la scure della Corte costituzionale che ravvisò anche in questo caso una mancanza di indipendenza dei suoi componenti ([sent. n. 49/1968](#)).

<sup>15</sup> Nella [sent. n. 66/1964](#) si legge infatti: «Manca, come si vede, una norma costituzionale che, come avviene per le Camere in base all'art. 66 della Costituzione, attribuisca ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, il giudizio definitivo dei titoli di ammissione dei loro componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità»: *considerato in diritto*, n. 5. Su tale pronuncia, per tutti, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giur. cost.*, 1964, 692 ss.; S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, *ivi*, 700 ss.; A. SAVIGNANO, *Sulla tutela giurisdizionale del rapporto di impiego dei dipendenti dell'Assemblea regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 236 ss.

<sup>16</sup> *Considerato in diritto*, n. 3. Sulla sentenza in questione, per tutti, F.S. CANTELLA, *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e Assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, in *Giur. cost.*, 1/2003, 185 ss.; F. SACCO, *Consigli regionali e "verifica dei poteri" tra autonomia e sovranità. Note a margine della sentenza n. 29 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, 243 ss.

In questo senso, la Corte, in linea con i propri precedenti, prende le distanze da una risalente pronuncia dell'Alta Corte per la Regione siciliana che, in linea con una parte della dottrina (P. GASPARRI, *L'autonomia regionale sarda*, Cagliari 1953, 25) aveva ritenuto l'autodichia elettorale riconosciuta all'Assemblea regionale siciliana (art. 61, l.r. 29/1951) «rispondente al carattere legislativo dell'Assemblea regionale e all'auto-formazione di essa» ([Alta Corte per la Regione siciliana, sent. n. 38/1951](#)): sul punto, M. COSULICH, *Art. 66*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna 2021, 80.

Tuttavia, essi sono rimasti, per così dire, “sottotraccia” nelle pronunce riferite al contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche, nelle quali la Corte ha assunto, fino alla pronuncia in questione, un atteggiamento più prudente o quantomeno non del tutto lineare.

Per inquadrare l'insieme di queste pronunce, occorre ricordare l'univoco orientamento della Cassazione – qualificato dalla [sent. n. 48/2021](#) in commento «alla stregua di diritto vivente»<sup>17</sup> – che ha ritenuto «precluso ogni sindacato, alternativo, concorrente o successivo, di qualsiasi autorità giudiziaria»<sup>18</sup>, e quindi il difetto assoluto di giurisdizione sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo<sup>19</sup>, sul presupposto che la Costituzione rimetterebbe a ciascuna Camera, ai sensi dell'art. 23 del d.p.r. 361/1957, «la convalida delle proprie elezioni e quindi delle operazioni elettorali che le hanno precedute con un giudizio definitivo sui reclami avverso la ricusazione delle liste e sugli effetti di questi provvedimenti in ordine alla convalida delle elezioni»<sup>20</sup>.

La Corte di cassazione ha qualificato come «funzione giurisdizionale esclusiva» quella esercitata dalle Camere attraverso propri organi, da intendersi, peraltro, «non in senso stretto, attesa la natura affatto speciale dell'organo cui è demandata»<sup>21</sup>. Tuttavia, «la circostanza che la tutela giurisdizionale competa ad un organo speciale, quale è la giunta parlamentare, non implica un inammissibile vuoto di tutela, quantunque comporti il differimento della tutela medesima ad un momento successivo alla conclusione della consultazione elettorale (essendo evidentemente la giunta parlamentare competente quella espressa dalla Camera del Parlamento eletto), in coerenza del resto con le medesime indifferibili esigenze di speditezza del procedimento elettorale che l'art. 61 Cost. postula e delle quali si è già prima avuto modo di parlare: esigenze che non sarebbe agevole – e talvolta sarebbe anzi del tutto impossibile – conciliare con una forma compiuta di tutela giurisdizionale preventiva idonea a metter capo ad una pronuncia definitiva».

Questo orientamento si è giustapposto ad uno, diverso, dei giudici amministrativi, le cui pronunce hanno evidenziato maggiori oscillazioni<sup>22</sup>: se infatti il Consiglio di Stato nella vicenda “Pizza” (ovvero la vicenda dell'esclusione della lista DC nelle elezioni del 2008), peraltro innovando rispetto alla propria giurisprudenza precedente<sup>23</sup>, si era dichiarato competente «considerato che tali controversie, in quanto aventi ad oggetto atti amministrativi, devono ritenersi rientranti della giurisdizione del giudice amministrativo»<sup>24</sup>, essendo poi smentito dalla Cassazione, non erano mancate pronunce soprattutto dei Tar che si erano mostrate più sensibili ad affermare la natura giurisdizionale degli Uffici elettorali (e in particolare di quello nazionale) in quanto composti da

---

<sup>17</sup> Similmente si è parlato di una tesi sostenuta dalla Cassazione «con una solidità quasi ‘granitica’»: P. TORRETTA, *Verifica dei poteri*, cit., 164.

<sup>18</sup> Cass. civ., sez. un., 9 giugno 1997, n. 5135, in *Giust. civ. mass.*, 1997, 944.

<sup>19</sup> Cfr. già Cass. civ., sez. un., 9 giugno 1997, n. 5135, cit.; Cass. civ., sez. un., 22 marzo 1999, n. 172, in *Giust. civ.*, 1999, I, 2327 ss.

<sup>20</sup> Cass. civ., sez. un., 6 aprile 2006, n. 8118, in *Giust. civ.*, 12/2007, 2908 ss.

<sup>21</sup> Cass. civ., sez. un., 8 aprile 2008, n. 9151, sulla quale, in particolare, A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. giur.*, 12/2008, 1685 ss.; V. CARBONE, *Elezioni politiche e Giunta parlamentare*, in *Corr. giur.*, 5/2008, 603 ss.

<sup>22</sup> Sul punto, si è affermato che «anche nell'ambito della giustizia amministrativa si sono affiancati indirizzi discordanti che hanno creato non poco disorientamento»: P. TORRETTA, *Verifica dei poteri*, cit., 165.

<sup>23</sup> Così, ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2007, n. 1380; sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1053, tutte in [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>24</sup> Cons. Stato, ord. 1° aprile 2008, nn. 1743, 1744, in [Giustizia Amministrativa](#), con le quali il Consiglio di Stato ha accolto in sede cautelare il ricorso contro l'esclusione della lista DC «considerato che tali controversie, in quanto aventi ad oggetto atti amministrativi, devono ritenersi rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo» (sul punto, in particolare, L. PLATANIA, *Al giudice amministrativo gli atti prodromici alle elezioni politiche?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 24 aprile 2008). Nello stesso senso, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, anche sul presupposto della natura amministrativa degli organi preposti al procedimento preparatorio: Cons. giust. amm. Reg. siciliana, ord. 29 maggio 2008, n. 282, in [Giustizia Amministrativa](#) (si tratta dell'ordinanza con la quale è stata sollevata la questione di costituzionalità decisa dalla Corte costituzionale con la [sent. n. 259/2009](#)).

magistrati<sup>25</sup>, a fronte di altre che invece si erano allineate alla giurisprudenza della Cassazione<sup>26</sup> o a quella del Consiglio di Stato<sup>27</sup>. Ancora diversamente, sul presupposto di un vuoto di tutela in favore di chi fosse escluso nel procedimento elettorale, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana nel 2008 decideva di sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 23 e 87 del d.p.r. 361/1957 nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo delle decisioni emesse dall'Ufficio elettorale centrale nazionale che comportino esclusioni di candidati o liste dalla competizione elettorale<sup>28</sup>.

Tuttavia, è noto che le Giunte delle elezioni della Camera e del Senato, in particolare a partire dalla XIII legislatura, hanno affermato a più riprese che la competenza delle Camere è limitata alla verifica dei titoli di ammissione e non comprende la valutazione di mera legalità degli atti privi di rilevanza sulla verifica dei titoli dei singoli proclamati. Pertanto, ai sensi del combinato disposto dell'art. 66 Cost. e dell'art. 87 del d.p.r. 361/1957<sup>29</sup>, le Giunte per le elezioni si sono dichiarate competenti a conoscere anche ricorsi e reclami, pure riferiti al procedimento elettorale preparatorio ai soli fini di verificare i titoli di ammissione degli eletti e quindi «esclusivamente ai fini del giudizio sulla corretta composizione dell'organo elettivo», rimanendo esclusa la possibilità di attrarre a sé le decisioni relative alle esclusioni di contrassegni, liste o candidati prima dello svolgimento delle elezioni<sup>30</sup>. Non solo, ma le stesse Giunte hanno evidenziato i problemi relativi al possibile accoglimento di un ricorso riguardante il procedimento preparatorio che, ove riguardasse l'ammissione di una lista, potrebbe provocare la ripetizione delle elezioni su tutto il territorio nazionale. Inoltre, come è stato sottolineato, «l'eventuale ricevibilità di ricorsi in tali ambiti concerne gli organi di verifica istituiti dopo le elezioni e non quelli in carica al momento dei procedimenti preparatori»<sup>31</sup>.

### 3. Segue: la giurisprudenza della Corte costituzionale prima del 2021.

È peraltro da sottolineare come la giurisprudenza della Cassazione non avesse trovato una sicura sponda in quella della Corte costituzionale precedente al 2021: una giurisprudenza ripercorsa dalla sentenza in commento, quasi a volerne fornire una sorta di “interpretazione autentica”.

Così, nell'[ord. n. 512/2000](#) la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 4, e 87 del d.p.r. 361/1957 nella parte in cui non consentono un'azione giudiziaria nei confronti della decisione emessa dall'Ufficio centrale nazionale sull'opposizione proposta contro il provvedimento del Ministero dell'interno di ricusazione di un contrassegno elettorale presentato per le elezioni politiche. La Corte ha osservato che il giudice *a quo* non aveva indicato la giurisdizione alla quale avrebbe dovuto essere devoluta, in forza di un'eventuale sentenza di accoglimento, la cognizione delle controversie, «ritenendo addirittura indifferente che la

---

<sup>25</sup> Così, ad esempio, Tar Sicilia, sez. Catania, 22 aprile 2006, n. 629, sulla quale, in particolare, A. CARIOLA, *L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629*, in [Giustizia Amministrativa](#). In essa arditamente si legge che *de iure condito* nel procedimento elettorale preparatorio la tutela giurisdizionale sarebbe assicurata dalla possibilità di ricorso all'Ufficio centrale nazionale che, in quanto composto da magistrati della Cassazione, potrebbe essere qualificato come sezione specializzata ai sensi dell'art. 102 Cost. Cfr. anche Tar Lazio, sez. I, 9 marzo 1994, n. 580.

<sup>26</sup> Così, per tutti, Tar Sicilia, Palermo, ord. 10 marzo 1994, n. 172; Tar Lazio, sez. II-bis, 16 marzo 2006, n. 1573; Tar Sicilia, Palermo, 4 aprile 2008, n. 441; Tar Lazio, sez. II-bis, 8 aprile 2008, n. 1855, rinvenibili in [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>27</sup> Così, Tar Umbria, ord. 2 aprile 2008, n. 49, in [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>28</sup> Cfr. *supra*, nt. 24.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'art. 87 del d.p.r. 361/1957, «alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente».

<sup>30</sup> [Sent. n. 48/2021](#), *considerato in diritto* n. 4.1 nel quale si richiamano, *ex plurimis*, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, sedute dell'11 dicembre 2018 e del 2 luglio 2013, nonché Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta dell'11 dicembre 2018.

<sup>31</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2013, 215.

giurisdizione sia affidata a sé medesimo o ad altro giudice, né identifica le norme procedurali concernenti i tempi e i modi della invocata tutela giurisdizionale»; si sarebbe trattato quindi solo di «una parvenza» di questione di legittimità costituzionale, «poiché nella sostanza si sollecita una radicale riforma legislativa, che eccede i compiti di questa Corte»<sup>32</sup>.

Un passo in avanti, ancorché non decisivo, è dato dalla successiva [sent. n. 259/2009](#), nella quale la Corte ribadisce non solo che il controllo sui titoli di ammissione dei suoi componenti, spettante in via esclusiva alle Camere, ai sensi dell'art. 66 Cost., è l'«unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni» ma anche che agli organi inseriti nel procedimento elettorale, pur essendo collocati presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione, non può essere riconosciuta natura giurisdizionale «evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti»<sup>33</sup>.

La pronuncia riconosce la distanza tra la giurisprudenza della Cassazione e gli orientamenti ormai radicati delle Giunte per le elezioni dei due rami del Parlamento ma, in linea con un proprio precedente ([ord. n. 117/2006](#)), conclude che essa può dare luogo a un conflitto di giurisdizione o, ricorrendone i presupposti soggettivi e oggetti, a un conflitto di attribuzione. In definitiva, secondo la [sent. n. 259/2009](#), «non siamo in presenza di un vuoto di tutela dipendente da una carenza normativa incolmabile con gli ordinari strumenti ermeneutici e processuali, ma di una controversia interpretativa, che può essere considerata una circostanza contingente e accidentale non riferibile alla norma in sé e che, pertanto, non dà luogo ad un problema di costituzionalità»<sup>34</sup>.

Nell'ultima parte, assumendo che le norme relative al contenzioso elettorale preparatorio abbiano la consistenza di diritti soggettivi e non già di interessi legittimi, cosicché la cognizione delle controversie che abbiano ad oggetto il diritto di un candidato a partecipare ad una competizione elettorale potrebbe essere attribuita al giudice amministrativo solo a titolo di giurisdizione esclusiva, richiama l'art. 44 della legge n. 69/2009 che conteneva una delega al Governo (poi scaduta; di essa si darà conto nel par. 5) a prevedere un rito *ad hoc* per questo tipo di contenzioso.

Si tratta quindi di una pronuncia di grande rilevanza ma non priva di ambiguità perché la Corte è sembrata alludere a un'interpretazione restrittiva dell'art. 66 Cost., non chiarendo però se essa sia costituzionalmente possibile ovvero costituzionalmente imposta<sup>35</sup>. Certo, come è stato osservato, il richiamo all'art. 44 della legge n. 69/2009 e il rifiuto delle Camere di occuparsi del contenzioso pre-elettorale sembrava comunque avallare la tesi secondo la quale l'art. 66 Cost. non copre questo ambito<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Sull'[ord. n. 512/2000](#), in particolare, C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, in *Giur. cost.*, 6/2000, 4037 ss.; F. CAPORILLI, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice: sul controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ufficio elettorale nazionale*, in *Foro it.*, 12/2001, I, 3492 ss.

<sup>33</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.2. Sulla [sent. n. 259/2009](#), in particolare, F.G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 5/2009, 3613 ss.; E. LEHNER, *L'apertura della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *ivi*, 3620 ss.; L. TRUCCO, *Il contenzioso elettorale politico di nuovo al vaglio dei giudici della Consulta*, in *Rass. parl.*, 4/2009, 1203 ss.; P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, [Forum di Quaderni costituzionali](#), 26 aprile 2010.

<sup>34</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.

<sup>35</sup> Così, F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il Filangieri. Quaderno 2019 – Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri*, 73 ss. L'autrice osserva giustamente che «portando ad estreme conseguenze la necessità di interpretare restrittivamente l'art. 66 Cost., in quanto deroga alla giurisdizione, si dovrebbe invece ritenere che tale soluzione sia costituzionalmente “dovuta”, e non solo costituzionalmente “possibile”. Ragionare diversamente – ritenere, cioè, che il contenzioso pre-elettorale possa essere indifferentemente assegnato alla giurisdizione comune o alle Camere – significherebbe ammettere che i limiti della verifica dei poteri delineata dalla Costituzione sono nella mera disponibilità del legislatore» (p. 74). Cfr. anche, della stessa, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale: verso la riforma dell'art. 66 della Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 3/2009, 687 ss.; *Ancora sulle controversie attinenti al giudizio elettorale preparatorio*, in *Quad. cost.*, 1/2011, 120 ss.

<sup>36</sup> Così, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli 2013, 31 ss.

Un'ultima pronuncia rilevante è la [sent. n. 236/2010](#), testualmente riferita all' 83-*undecies* del d.p.r. n. 570/1960, dichiarato incostituzionale, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost.<sup>37</sup>, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni comunali, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Pur non essendo relativa alle elezioni politiche, in tale sentenza la Corte fa un'affermazione importante, ripresa e ampliata nella pronuncia in commento, ovvero quella secondo la quale «la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti [...] Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio»<sup>38</sup>. Pertanto, «gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.»<sup>39</sup>.

#### 4. Le novità introdotte dalla [sent. n. 48/2021](#).

Da questo punto di vista la [sent. n. 48/2021](#) si lascia apprezzare per chiarezza e rigore argomentativo e linearità delle soluzioni immaginate.

Il fulcro della pronuncia è costituito dall'affermazione secondo cui l'art. 66 Cost. deve essere interpretato restrittivamente, per arginare una zona franca nella tutela giurisdizionale e nella giustizia costituzionale, incompatibile con i postulati di uno Stato di diritto; interpretando "autenticamente" la [sent. 259/2009](#), ma, a monte, le sentenze precedenti, la Corte afferma che già in essa era stato affermato che «la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale, che perciò ben può essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale»<sup>40</sup>; poiché la *ratio* di tale disposizione è quella di «garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi», essa «non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione»<sup>41</sup>.

---

Per inciso, all'inattuazione dell'art. 44 allude la [sent. n. 35/2017](#) per giustificare la via dell'accesso attraverso un'azione di accertamento, perché, diversamente, «in relazione alle elezioni politiche nazionali, il diritto di voto non potrebbe altrimenti trovare tutela giurisdizionale», «permanendo l'esigenza di evitare, con riferimento alla legge elettorale politica, una zona franca rispetto al controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale»: *Considerato in diritto*, n. 3.1.

<sup>37</sup> Peraltro sul punto la Corte soggiunge che anche gli artt. 6 e 13 della Cedu, nella parte in cui garantiscono un «diritto ad un ricorso effettivo, che verrebbe vanificato laddove l'art. 83-*undecies* del d.p.r. n. 570 del 1960 fosse inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive»: *considerato in diritto*, n. 3.3. Sulla [sent. n. 236/2010](#), in particolare, R. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, in *Giur. cost.*, 4/2010, 2905 ss.; E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali*, *ivi*, 2908 ss.; P. QUINTO, *L'art. 129 del Codice del processo amministrativo, il «caso Piemonte», il monito della Corte Costituzionale: un decreto correttivo?*, in [Giustizia Amministrativa](#).

<sup>38</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.

<sup>39</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.1.

<sup>40</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.2.

<sup>41</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3. Si è parlato di un approccio «distintivista e restrittivo» della Corte che ha determinato «una ulteriore levigatura interpretativa della norma costituzionale sulla "verifica dei poteri" (ex art. 66 Cost.)» "livellata" sulla sola decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti: L. TRUCCO, *Diritti politici*

Le considerazioni che precedono portano quindi la Corte ad affermare anche in questa materia un diritto alla tutela giurisdizionale, principio supremo dell'ordinamento costituzionale che, come tale, deve trovare un'esplicitazione massima nell'ordinamento (come sostenuto fino dalla [sentt. nn. 98/1965](#) e [18/1982](#)): sul punto le affermazioni del giudice delle leggi sono assolutamente nette, assai più che nelle pronunce ricordate nel par. 3: «L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli artt. 24 e 113 Cost., da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto. “Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo” ([sentenza n. 238 del 2014](#))»<sup>42</sup>. È quindi la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei diritti (sul punto, la pronuncia si richiama alla [sent. n. 262/2017](#)) a imporre un'interpretazione restrittiva dell'art. 66 Cost.

Tale conclusione si impone alla stregua del rilievo del diritto di elettorato passivo, in quanto diritto politico fondamentale, essenziale nell'ottica del principio democratico<sup>43</sup>, «che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'invulnerabilità ex art. 2 Cost.»<sup>44</sup>. Peraltro, come è stato giustamente osservato, la novità della [sent. n. 48/2021](#) non è data tanto da tale qualificazione, quanto dall'esigenza che anche il diritto in questione sia assistito da una tutela giurisdizionale effettiva, efficace e tempestiva<sup>45</sup>: sul punto la Corte osserva efficacemente che «previsione del diritto inviolabile e garanzia del ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente»<sup>46</sup>. In tal modo, quindi, la Corte porta a compimento un percorso, iniziato con le [sentt. nn. 1/2014](#) e [35/2017](#), di “riallineamento” in senso espansivo della tutela del diritto di elettorato passivo rispetto al diritto di elettorato attivo<sup>47</sup>, ampiamente motivato ed esemplificato con riferimento all'accertamento delle situazioni di incandidabilità in ordine alla quale l'unico rimedio previsto è il ricorso all'Ufficio centrale nazionale, cosicché «si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia *tout-court*, [...] che non è accettabile in uno Stato di diritto»<sup>48</sup>. Infatti, sul punto la sentenza ribadisce che l'attività di controllo posta in essere dagli uffici previsti dal d.p.r. 361/1957 ha natura amministrativa: il fatto che siano collocati presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione «non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti»<sup>49</sup>. A ciò si aggiunga il già richiamato, costante orientamento delle Giunte parlamentari, che esclude la possibilità di un loro sindacato sulle esclusioni di contrassegni, liste o candidati, decise prima dello svolgimento delle elezioni.

### 5. Il “seguito” della [sent. n. 48/2021](#).

Occorre a questo punto interrogarsi sul “seguito” della sentenza in questione. Sono in particolare tre le indicazioni che si traggono da essa, e compendiate nel n. 4 del *considerato in diritto*:

---

*fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021), in questa [Rivista](#), 2021/I, 285.*

<sup>42</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3.

<sup>43</sup> A ciò si aggiunga che, di fatto, a partire dagli anni novanta le controversie in materia sono decisamente cresciute, in quantità e rilevanza, e ciò in correlazione «con l'indebolimento del tradizionale sistema dei partiti ed il prodursi di un clima politico oltremodo conflittuale»: L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 283.

<sup>44</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3.

<sup>45</sup> Sul punto, in particolare, M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)* (in corso di pubblicazione).

<sup>46</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3.

<sup>47</sup> L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 286.

<sup>48</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.4.

<sup>49</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.1.

a) l'intervento del legislatore è qualificato come «necessario» e, solo in attesa di esso, «l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.) – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione»;

b) il legislatore dovrà delineare «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva», in quanto «è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti (in base all'art. 61 Cost., le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro 70 giorni dalla fine delle precedenti)»; sul punto, per inciso, la previsione di questo termine, che risponde a un'esigenza garantistica intuibile, non è assistita da alcuna deroga, pure in presenza di circostanze che potrebbero rendere fattualmente impossibile lo svolgimento delle consultazioni elettorali<sup>50</sup>;

c) richiamandosi alla [sent. n. 236/2010](#), riferita «alle elezioni amministrative, ma con considerazioni estensibili a quelle politiche nazionali», la Corte ammonisce sul fatto che «la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio»<sup>51</sup>.

Occorre allora chiedersi come configurare questo rito *ad hoc* e con quale fonte.

Sul punto, la stessa [sent. n. 48/2021](#) si richiama alla disposizione di delega che ha consentito l'adozione del codice del processo amministrativo, ovvero l'art. 44, comma 2, lett. d), della l. 69/2009. In particolare, esso prevedeva l'introduzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti gli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo di Camera e Senato «mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni»<sup>52</sup>.

Il testo messo a punto dall'apposita Commissione istituita presso il Consiglio di Stato aveva dato attuazione a tale previsione di delega (artt. da 143 a 145)<sup>53</sup>. È interessante ricordare come la relazione di tale Commissione avesse dato conto delle difficoltà riscontrate nella definizione del rito, riconducibili alle seguenti:

a) i tempi ristretti del procedimento elettorale sostanziale, dato il già richiamato vincolo costituzionale a che le elezioni politiche si svolgano entro 70 giorni dallo scioglimento delle Camere;

b) la necessità di considerare anche la particolare tempistica per il voto degli italiani all'estero;

c) il vincolo derivante dalla delega, la quale imponeva che il processo si chiudesse in tempo utile per la data delle elezioni;

d) l'esigenza che il processo si concluda non solo prima della data delle elezioni, ma anche prima dell'inizio della campagna elettorale, per assicurare che tutti i concorrenti competessero in condizione di parità;

e) la scelta della Commissione speciale, tenuto conto del dibattito svoltosi nell'ambito della Commissione stessa, di salvaguardare il doppio grado di giudizio, escludendo quindi l'eventualità di un giudizio in unico grado davanti al Consiglio di Stato.

In concreto, era previsto che il giudizio amministrativo, in doppio grado, sostituisse il ricorso amministrativo all'Ufficio elettorale nazionale. Il processo era articolato in tempi brevissimi sia per

---

<sup>50</sup> Si pensi a quanto avvenuto in occasione della pandemia, e in particolare nella prima fase di essa, nella quale è stata decisa la posticipazione di un *referendum* costituzionale: sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2020, 935 ss.

<sup>51</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.

<sup>52</sup> E ciò a seguito di un emendamento approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera in terza lettura, praticamente senza alcun dibattito.

<sup>53</sup> Il testo della relazione è rinvenibile in [Giustizia Amministrativa](#).

il ricorso che per la sua decisione, con la possibilità che l'udienza avvenisse anche in giorno festivo e la sentenza fosse pubblicata in udienza. Le notificazioni sarebbero state sostituite da adeguati equipollenti mediante utilizzo di fax, posta elettronica, pubbliche affissioni.

Come è noto, il Governo non ha dato seguito alla proposta della Commissione in quanto, come si legge nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, «i tempi serrati della fase preparatoria delle elezioni politiche – insuperabili per il vincolo posto dall'articolo 61 della Costituzione [...] hanno sconsigliato il Governo dall'intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione ipotizzata dalla Commissione redigente»<sup>54</sup>.

Si può convenire con la dottrina che ha sottolineato come la tesi del Governo risultasse poco convincente e comunque immotivata<sup>55</sup>; tuttavia, fino ad oggi essa ha finito per perpetuare una soluzione, quella dell'assenza di una tutela giurisdizionale, assolutamente inaccettabile, a maggior ragione in quanto l'impropria attrazione della materia elettorale alle Camere in sede di verifica dei poteri ha finito per posticipare il contenzioso ad un momento successivo all'insediamento degli organi neoeletti<sup>56</sup>, e ciò in violazione della richiamata [sent. 236/2010](#) che allude all'esigenza di assicurare una tutela piena, efficace e tempestiva<sup>57</sup>.

D'altra parte, non ha avuto alcun seguito il parere della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera sullo schema di decreto legislativo che si era richiamato alla «opportunità di dare attuazione al criterio di delega di cui all'articolo 44, comma 2, lettera d), seconda parte, della legge n. 69 del 2009» perché «l'assenza di tutela giurisdizionale va valutata alla luce del diritto di agire in giudizio e del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione riconosciuta dagli articoli 24 e 113 della Costituzione, nonché dall'articolo 6 CEDU, come rilevato anche dalla Giunta delle elezioni della Camera nella seduta del 22 luglio 2008»<sup>58</sup>.

Se quindi la mancata attuazione della delega di cui all'art. 44 della legge n. 69/2009 si può considerare un'occasione perduta<sup>59</sup>, le proposte elaborate dalla Commissione istituita presso il Consiglio di Stato possono senz'altro costituire quantomeno un utile punto di riferimento per il legislatore a seguito della [sent. n. 48/2021](#).

Quanto all'individuazione del giudice competente, ostacoli ad accogliere soluzioni simili a quelle della bozza di decreto legislativo non si rinvencono nella pronuncia in questione la quale allude al giudice ordinario «quale giudice naturale dei diritti»<sup>60</sup> ma ammette anche la possibilità, se prevista dalla legge, di affermare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. D'altra parte, quest'ultima possibile scelta si radicherebbe nell'art. 103, comma 1, Cost., né essa sembra collidere con la giurisprudenza costituzionale che qualifica la giurisdizione esclusiva come un'eccezione rispetto alla regola generale del riparto di giurisdizione ([sentt. n. 204/2004](#) e [281/2004](#))<sup>61</sup>.

---

<sup>54</sup> Senato della Repubblica, XVI legislatura, Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, *Schema di decreto legislativo recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo»* (n. 212), 95, rinvenibile nel [sito web del Senato](#).

<sup>55</sup> M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 69 ss.; G. PELLEGRINO, *Art. 126*, in A. Quaranta, V. Lopilato (a cura di), *Il Processo amministrativo. Commentario al D.lgs. 104/2010*, Milano 2011, 1045 ss.

<sup>56</sup> M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 69.

<sup>57</sup> Non solo, ma, come si è già ricordato, prima della pronuncia in commento, nei casi delle esclusioni di liste o candidati che fossero avvenute nel corso del procedimento elettorale preparatorio, risultava di fatto impedita «anche una qualunque forma di tutela “post-elettorale”, in forza del [...] conflitto negativo tra le Sezioni Unite della Cassazione e le Giunte delle elezioni di Camera e Senato»: M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 69-70.

<sup>58</sup> Camera dei deputati, XVI legislatura, 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), 16 giugno 2010, allegato 6 – Schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo. (Atto n. 212), Rilievi deliberati dalla Commissione, *Boll. Giunte e Comm. parl.*, 36.

<sup>59</sup> Così, P. TORRETTA, *Verifica dei poteri*, cit., 186 ss.

<sup>60</sup> «Come emerge dai lavori dell'Assemblea costituente, il tenore dell'art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione»: *considerato in diritto*, n. 4.4.

<sup>61</sup> Sul punto, M. MANCINI, *Tre manifesti*, cit., par. 5.

Peraltro, anche una tale soluzione dovrebbe farsi carico di problemi che forse il testo della Commissione istituita presso il Consiglio di Stato risolveva in modo probabilmente generico e perciò insoddisfacente: il pensiero corre al rapporto tra le future tutele giurisdizionali pre-elettorali e i poteri delle Camere di cui all'art. 66 Cost. Sul punto, il testo della Commissione si limitava a prevedere (art. 145) che «le decisioni giurisdizionali di cui agli articoli 143 e 144 non interferiscono con l'esercizio, da parte di ciascuna Camera, dei poteri di cui all'articolo 66 della Costituzione».

Una tale previsione apre evidentemente problemi circa i rispettivi ambiti spettanti ai due soggetti, oltre a non disciplinare l'eventualità che fatti, situazioni o comportamenti non oggetto di pronuncia giurisdizionale possano inficiare la proclamazione degli eletti.

Il punto è da rimarcare perché *de iure condito*, come accenno, le Giunte per le elezioni si sono dichiarate competenti a conoscere di ogni fase del procedimento elettorale, compresa quella precedente l'apertura dei seggi, ma esclusivamente ai fini del giudizio sulla corretta composizione dell'organo elettivo. Si sono inoltre evidenziati dubbi sulla competenza a conoscere eventuali violazioni del diritto di elettorato passivo tra il momento della proclamazione e quello della convalida delle elezioni<sup>62</sup>.

Sul piano delle fonti, l'intervento con legge ordinaria appare indubbiamente preferibile e, vorrei dire, alla portata anche sul piano temporale. È semmai da rimarcare l'urgenza dell'intervento del legislatore, che dovrebbe non cadere nella tentazione di rinviare ogni decisione all'approvazione (tutt'altro che certa, alla luce del contesto politico) di nuove leggi elettorali per il Parlamento nazionale<sup>63</sup>.

Non si può escludere peraltro come nel 2009 l'uso della delega, anche se esso appare quantomeno inopportuno trattandosi di una materia per così dire “di confine” con prerogative parlamentari riconosciute come tali dalla Costituzione<sup>64</sup>.

## 6. Dopo la [sent. n. 48/2021](#): ripensare l'art. 66 Cost.?

Da ultimo, viene da chiedersi se i contenuti della [sent. n. 48/2021](#) non costituiscano un fattore ulteriore che dovrebbe indurre a una riflessione di carattere più generale relativa all'attualità dell'art. 66 Cost.<sup>65</sup>. È stato infatti notato che anche recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte Edu<sup>66</sup>, superando propri precedenti ispirati da maggiore prudenza<sup>67</sup>, sembrano riproporre l'esigenza di

---

<sup>62</sup> L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 287.

<sup>63</sup> In senso conforme, G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio*, cit., 5, sul presupposto del carattere costituzionalmente necessario dell'intervento del legislatore e del minor tasso di politicità e criticità rispetto al possibile obiettivo di collegare la riforma a quella propriamente elettorale.

<sup>64</sup> Così, G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio*, cit., 7, il quale peraltro ammette la possibilità di «una delega [...] “a maglie strette”, ovvero con indicazioni puntuali per il Governo, il quale, seppure legislatore delegato, non dovrebbe avere molto spazio di intervento su una materia propriamente parlamentare e pur sempre collegata alle modalità di formazione dell'organo costituzionale».

<sup>65</sup> In questo senso, era stato ipotizzato che l'attuazione della delega di cui all'art. 44 della legge n. 69/2009 potesse costituire un primo passo in vista della revisione dell'art. 66 Cost.: A. PAJNO, *la fase preparatoria delle elezioni politiche e il contenzioso elettorale in Italia*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni costituzionali, Padova 2011, 315.

<sup>66</sup> Il riferimento è a Corte europea dei diritti dell'uomo, Gr. Ch., *Mugemangango c. Belgium* (Ricorso n. 310/15), del 10 luglio 2020 sulla quale L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 286 ss. e, della stessa, *La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo: ultimo avviso anche per l'Italia?*, in *Quad. cost.*, 1/2021, 241 ss.; G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio*, cit., 8.

<sup>67</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, *Grosaru c. Romania* (Ricorso n. 78039/01), 2 giugno 2010, n. 28 della parte *in fatto* (il testo in italiano è rinvenibile nel sito web dell'[Osservatorio CEDU](#)). Peraltro, sul punto, la Corte ammette che «la Commissione di Venezia, tuttavia, si dimostra cauta in via generale quanto all'effettività di questo tipo di ricorso, sembrando considerare con molte riserve l'imparzialità di tali organi». Nello stesso senso, con riferimento all'Italia la Corte ha affermato che «conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale esulano dal campo di applicazione dell'articolo 6, in quanto riguardano l'esercizio di diritti a carattere politico

individuare un presidio giurisdizionale di ultima istanza a presidio di tutte le fasi in cui si dipana la procedura elettorale<sup>68</sup>.

In definitiva, è il diritto fondamentale dei cittadini ad accedere alle cariche elettive che le procedure di cui all'art. 66 Cost. finiscono per mettere in discussione<sup>69</sup>, così come appare lesa l'art. 111 Cost., difettando la terzietà del giudizio<sup>70</sup>; il tutto aggravato dal fatto che i tempi di decisione, spesso assai lunghi, risentono sia del contesto politico che della "rilevanza politica" della controversia.

Più in generale, nella prassi la verifica dei poteri è un istituto che, pur governato formalmente da regole e garanzie tipiche dei procedimenti giurisdizionali, è stato «completamente riassorbito nella contesa politica e quindi soggetto alla più schietta ottica partigiana» e pertanto «le determinazioni relative al procedimento di convalida sono dettate esclusivamente dalla dinamica contingente tra gli schieramenti»<sup>71</sup>, così confermando una impressione «di privilegio e di chiusura»<sup>72</sup>; il tutto aggravato, come si è accennato, da una crescente complessità delle controversie dal punto di vista tecnico-giuridico<sup>73</sup>.

Occorre allora aprire un dibattito sulla persistente attualità del modello italiano di verifica dei poteri, che appare, come accennato, ormai recessivo *rispetto alle tendenze degli altri ordinamenti europei*<sup>74</sup> (e non solo), nei quali «ha prevalso un giudizio di inadeguatezza delle Camere allo svolgimento di tale compito»<sup>75</sup>, come osservato anche nella "Relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali" istituito dal Capo dello Stato il 30 marzo 2013<sup>76</sup>.

*Nell'attuale legislatura il Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Fraccaro durante il Governo Conte I ha alluso alla revisione dell'art. 66 Cost.*<sup>77</sup>, ispirata ad una ratio simile a quella fatta propria dal testo elaborato dalla Commissione D'Alema nella XIII

e che non sono dunque relativi a "diritti e doveri di carattere civile" o la "fondatezza di un'accusa penale": Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 13 marzo 2012, *Saccomanno ed altri c. Italia*, (Ric. n. 11583/08), 13 marzo 2012, n. 78 della parte in diritto.

Sulla giurisprudenza Edu sul punto, prima dei recenti sviluppi, per tutti, D. GIROTTO, *Giudicare le elezioni: l'implementazione dei principi codificati dal Consiglio d'Europa e il caso italiano*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2011, 1563 ss.

<sup>68</sup> L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 287. Sul punto si è parlato della giustizia elettorale come una sorta di "quarto potere dello Stato", essendo chiamata a svolgere un ruolo fondamentale e sempre più decisivo negli ordinamenti contemporanei, trattandosi di una fase «collocata dentro il diritto, ma ai confini della politica, che rappresenta precisamente l'elemento determinante per eccellenza dell'indole democratica di un ordinamento» e, come tale, ormai di primaria rilevanza nel costituzionalismo contemporaneo: L. PEGORARO, *Conclusioni. Infine, chi controlla le elezioni?*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, cit., 354.

<sup>69</sup> Per tutti, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 9 ss.; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano 2001, 241 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano 1993, 68 ss.

<sup>70</sup> Oltre a M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., 71 ss., cfr., in particolare, F.G. SCOCA, *Elezioni politiche*, cit.; E. LEHNER, *L'apertura condizionata*, cit.

<sup>71</sup> M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1283.

<sup>72</sup> «Tutte le giurisdizioni domestiche sono espressione di privilegio e di chiusura, non potendosi altrimenti giustificare in un ordine costituzionale nel quale le stesse garanzie debbono valere per tutti i soggetti dell'ordinamento, al di là e al di sopra di status particolari»: G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova 2001, 453.

<sup>73</sup> L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi*, cit., 310.

<sup>74</sup> L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011, 235, osserva che «se si mettono da parte gli ordinamenti nei quali l'opzione a favore della devoluzione alle assemblee parlamentari della competenza sull'ammissione dei propri componenti risente dell'ininterrotta presenza della monarchia nel quadro costituzionale, tra gli ordinamenti in cui perdurante è la verifica dei poteri "integrale" resta solo l'Italia».

<sup>75</sup> M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 122. *Peraltro, con l'espressione "controllo elettorale" il diritto comparato ammette soluzioni anche assai diversificate, ricomprendendo nella nozione anche attività amministrative/gestionali e giurisdizionali*: L. PEGORARO, *Conclusioni*, cit., 353.

<sup>76</sup> Il testo della Relazione è rinvenibile nel sito web della [Presidenza della Repubblica](http://www.presidentza.gov.it).

<sup>77</sup> Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione (1a) del Senato della Repubblica, seduta del 12 luglio 2018, res. sten., 7.

*legislatura*<sup>78</sup>: le Camere conserverebbero le competenze attuali ma con la previsione di un termine ragionevole entro il quale i giudizi di cui all'art. 66 Cost. dovrebbero concludersi, consentendo alle parti interessate di ricorrere alla Corte costituzionale contro le decisioni parlamentari o nel caso di inerzia<sup>79</sup>.

Una tale riforma sembra in linea sia con le indicazioni contenute nel *Codice di buona condotta in materia elettorale* della Commissione di Venezia del 2002 (nel quale si legge che «l'organo di appello in materia elettorale dovrebbe essere una commissione elettorale o un tribunale. Per i ricorsi al Parlamento, è possibile presentare ricorso in prima istanza. In ogni caso, deve essere possibile il ricorso finale in tribunale»<sup>80</sup>), sia con i periodici rapporti dell'Odihr sulle elezioni parlamentari italiane. Già in quello riferito alle elezioni del 2006<sup>81</sup> si richiamava l'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale efficace, tanto che, con riferimento a quest'ultimo documento si è parlato di «non pochi punti di frizione» con il sistema di verifica parlamentare di cui all'art. 66 Cost.<sup>82</sup>; in quello riferito alle elezioni parlamentari del 4 marzo 2018 tra le raccomandazioni prioritarie si legge: «Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di prevedere esplicitamente il diritto di impugnare i risultati elettorali dinanzi a un organo giurisdizionale competente come autorità di ultima istanza. Per garantire il diritto a un ricorso efficace e tempestivo, la legislazione dovrebbe prevedere termini adeguati per decidere in merito ai ricorsi elettorali presentati a tutti i livelli del processo elettorale. Le informazioni sui ricorsi e sulle richieste presentate dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico»<sup>83</sup>.

Pur con la consapevolezza dei problemi che anche riforme sul punto potrebbero presentare<sup>84</sup>, è ormai il tempo di affrontare con coraggio e prudenza il tema di un intervento correttivo sull'art. 66 Cost.

### 7. Gli altri (rilevanti) motivi di interesse della [sent. n. 48/2021](#): la disciplina della raccolta delle firme e le (discutibili) fattispecie di esenzione dall'obbligo delle sottoscrizioni.

Dalla [sent. n. 48/2021](#) si ricavano poi significative indicazioni, con riferimento al numero di firme richiesto per la presentazione delle liste e alla disciplina delle esenzioni dalla raccolta delle sottoscrizioni, che dovrebbero essere oggetto di riflessione e, forse, di modifiche legislative.

Dalla pronuncia in commento, innanzitutto, emerge la conferma del rilievo primario, istituzionale e politico, della c.d. “legislazione di contorno” che invece appare troppo spesso trascurato dal

---

<sup>78</sup> Sulla quale, in particolare, M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale*, cit.

<sup>79</sup> L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13/2018, 6.

<sup>80</sup> Sul codice (reperibile nel sito web della [Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa](#)), cfr., da ultimo, G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., 151 ss. e, dello stesso, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri rispetto al «patrimonio elettorale europeo»*, in *Il Filangieri. Quaderno* 2019, cit., 193 ss.

<sup>81</sup> Sul Rapporto cfr., in particolare, G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 3/2006, 785 ss.

<sup>82</sup> G. PICCIRILLI, *L'aggiramento*, cit., 156; D. GIROTTO, *Giudicare le elezioni*, cit., 1580 ss.

<sup>83</sup> Osce, Odihr, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica italiana. Elezioni parlamentari 4 marzo 2018. Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR*, al [sito web dell'OSCE](#), 20.

<sup>84</sup> La soluzione di affidare i giudizi in questione alla Corte costituzionale non è priva di controindicazioni sul piano del funzionamento della Corte stessa e dei suoi rapporti con il potere politico. Dal primo punto di vista, ogni ipotesi di revisione intesa ad incrementare le competenze dell'organo di giustizia costituzionale deve essere attentamente valutata alla luce del rischio di “sovraccarico” di lavoro; dal secondo punto di vista, la competenza in questione rischia di “esporre” la Corte nei rapporti con il potere politico: sul punto, per tutti, P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 712; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale*, cit.; L. CIAURRO, *Parlamentari giudici di se stessi?*, cit., 314 ss.

legislatore (e non solo)<sup>85</sup>. È noto infatti che essa appare in non pochi aspetti, e non solo con riferimento al contenzioso riferito alle elezioni politiche, arretrata e frammentaria o comunque meritevole di aggiornamenti, pur riguardando diritti fondamentali.

In questo senso è da ricordare che i dubbi di legittimità costituzionali sollevati dai ricorrenti attecchivano all'effetto congiunto «di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi ex art. 51, co. 1, Cost.» e, in particolare, «l'effetto moltiplicatore del numero minimo di sottoscrizioni (1.500) per l'ampio numero dei collegi in cui la raccolta deve essere effettuata; il ristretto intervallo temporale a disposizione a questo scopo, con l'eccezione del maggior intervallo consentito alle formazioni politiche che non si candidano in coalizione; il limitato ambito soggettivo dell'esenzione dal relativo onere; il connesso margine d'incertezza derivante dall'attribuzione ai regolamenti parlamentari, e non ad una fonte di rango costituzionale o legislativo, della disciplina circa la formazione dei gruppi parlamentari, presupposto determinante per beneficiare dell'esenzione dall'onere di raccolta; il grado d'incertezza ingenerato dalla prassi di attenuare, nell'imminenza dello scioglimento delle Camere, la disciplina dei presupposti legittimanti la partecipazione alla competizione elettorale»<sup>86</sup>.

Le relative questioni di legittimità costituzionale sono state dichiarate inammissibili (per difetto di rilevanza quella relativa alla limitazione dell'esenzione dell'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere) o infondate (quella relativa alla sottoscrizione di almeno 1.500 elettori – la metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai centoventi giorni rispetto alla scadenza naturale delle Camere – anziché di tali numeri ridotti a un quarto per la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominali).

Tuttavia, senza entrare nel merito delle argomentazioni della sentenza, occorre interrogarsi seriamente sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative relative all'esenzione dalla raccolta delle firme riservate solo ad alcune formazioni politiche (quelle costituite in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi), a maggior ragione perché la “presunzione di rappresentatività” che dovrebbe sostenere questa fattispecie non sembra invocabile se non altro perché in un ramo del Parlamento (la Camera dei deputati) i criteri per la composizione dei gruppi sono ispirati a un criterio meramente numerico mentre nell'altro (il Senato), a partire dalla revisione del regolamento del 2017, è stato introdotto un criterio “politico”<sup>87</sup>, che peraltro è stato in qualche modo “attenuato” in via interpretativa nell'attuale legislatura<sup>88</sup>; a ciò si aggiungano le discutibili disposizioni legislative che hanno introdotto deroghe *ad hoc* (*ad partitum*, si potrebbe dire) in relazione alle consultazioni

---

<sup>85</sup> Sulla rilevanza della quale, per tutti, in generale, F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano 2004, 295 ss.

<sup>86</sup> Si veda, nella [sent. n. 48/2021](#), il *considerato in diritto*, n. 1.

<sup>87</sup> Come è noto, ai sensi dell'art. 14, comma 4, del regolamento del Senato, nel testo risultante dalla revisione del 2017, «ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto».

<sup>88</sup> Si veda la costituzione prima del gruppo “Italia Viva-PSI” e poi del gruppo “Europeisti-MAIE-Centro democratico” costituito il 26 gennaio 2021 e poi precocemente sciolto il 29 marzo successivo per sopravvenuta insufficienza numerica. Sul punto, per tutti, G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in [laCostituzione.info](#), 19 settembre 2019; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in [Federalismi.it](#), 12/2020, 227 ss.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2020, parte II, 197 ss.

immediatamente successive soprattutto nei casi (invero frequenti, alla luce della prassi) di approvazione di nuove leggi elettorali.

Con riferimento alla raccolta delle sottoscrizioni, la pronuncia di infondatezza della Corte appare analiticamente argomentata sia con riferimento alla *ratio* di tale istituto (in ciò richiamandosi alla [sent. n. 83/1992](#))<sup>89</sup>, sia con riferimento alla necessità, ai fini dello scrutinio di ragionevolezza di tale disciplina, di tenere conto di numerose variabili quali il numero dei collegi istituiti sull'intero territorio nazionale, la loro dimensione e popolazione, il tipo di sistema elettorale adottato a livello nazionale, nonché la specifica formula elettorale con cui sono assegnati i seggi del singolo collegio, la possibilità o meno di presentare liste in coalizione, il numero dei soggetti abilitati alla raccolta e all'autenticazione delle sottoscrizioni, i termini previsti per le varie fasi del procedimento pre-elettorale, il modo in cui la legge di volta in volta configura l'elenco dei soggetti esonerati dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni.

È comunque da rimarcare che la Corte riconosce «la ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte può senza dubbio costituire un aggravio (sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire)» e biasima i «frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni» nella raccolta delle firme, riconoscendo peraltro che essi «pur espressione di un non commendevole costume legislativo, nell'ambito di una disciplina che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della certezza – esibiscono la costante natura di interventi più favorevoli, che diminuiscono l'onerosità degli adempimenti». In quanto tali «e, beninteso, purché tali» di essi non viene riscontrata la irragionevolezza manifesta<sup>90</sup>.

La rilevanza istituzionale della raccolta delle firme, enfatizzata nella pronuncia in questione attraverso un richiamo alla [sent. n. 394/2006](#) (laddove si ricorda che il bene tutelato «è di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto») si scontra con le tante difficoltà cui vanno incontro i soggetti tenuti a tale adempimento: sul punto, è all'esame del Senato una proposta di legge (A.S. 859) già approvata dalla Camera<sup>91</sup>, mentre misure significative di semplificazione in materia di procedimenti elettorali sono state introdotte in sede di conversione del d.l. n. 77/2021 (A.C. n. 3146-A) in particolare allo scopo di valorizzare l'utilizzazione di tecniche digitali nelle sottoscrizioni, che escludono la necessità delle autenticazioni, di consentire la possibilità di richiesta in formato digitale, tramite posta elettronica certificata, del certificato di iscrizione nelle liste elettorali, riportante i dati anagrafici degli elettorali e il loro numero di iscrizione alle liste elettorali di coloro che sottoscrivano liste di candidati, di ampliare il numero dei soggetti che possono procedere alle autenticazioni<sup>92</sup>.

Si tratta di innovazioni potenzialmente significative, anche perché il rapporto dell'Odihr sulle elezioni parlamentari italiane del 4 marzo 2018 raccomanda «l'introduzione di metodi per semplificare la raccolta delle firme e chiarire le disposizioni in materia della loro verifica»<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> In essa si afferma che l'imposizione di un numero minimo di sottoscrizioni ai fini della presentazione delle liste è giustificata «dalla duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità»: *considerato in diritto*, n. 8.

<sup>90</sup> *Considerato in diritto*, n. 8.

<sup>91</sup> Tale proposta di legge reca «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale e di referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione».

<sup>92</sup> Ulteriori e forse ancora più significativi strumenti di semplificazione sono introdotti anche con riferimento alla raccolta delle firme necessarie per uno dei *referendum* di cui agli artt. 75, 132 e 138 Cost.

<sup>93</sup> Osce, Odihr, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica italiana. Elezioni parlamentari 4 marzo 2018*, cit., 11.